84-3068

NATIONAL ENERGY BOARD
REASONS FOR DECISION

In The Matter of the Application for Review Under Section 17 of the National Energy Board Act

of

Newfoundland and Labrador Hydro

June 1984

NATIONAL ENERGY BOARD

REASONS FOR DECISION

IN THE MATTER OF an Application by Newfoundland and Labrador Hydro pursuant to section 17 of the National Energy Board Act for a review of the Decision dated January 1984 in respect of an Application by Hydro Quebec for licences to export electric power and energy to the State of New York.

CONSIDERED BY the Board in Ottawa, Ontario at its meeting of 28 May 1984 and 11 June 1984.

BACKGROUND

In September, October and November 1983 the National Energy Board ("the Board") held a public hearing to consider the 1 December 1982 application by Hydro-Québec, pursuant to Part VI of the National Energy Board Act ("the Act"), for licences to export power and energy to the State of New York (Board Order No. EH-1-83). In Reasons for Decision issued in January 1984, the Board, having satisfied itself that the power and energy to be exported was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements, that the prices to be charged were just and reasonable in relation to the public interest, and having had regard to all other considerations that appeared to it to be relevant, indicated that it was prepared to issue six licences to Hydro-Québec. Licences EL-151, EL-152, EL-153, EL-154, EL-155 and EL-156 were issued by the Board on 17 January 1984 and approved by the Governor in Council by Order P.C. 1984-1130 dated 5 April 1984.

APPLICATION FOR REVIEW

On 5 April 1984, Newfoundland and Labrador Hydro ("NLH") applied, pursuant to section 17 of the Act and section 24 of the National Energy Board Rules of Practice and Procedure ("the Rules"), for a review of the Board's January 1984 decision ("the Application"). The Application was based primarily upon paragraph 24(1)(a) of the Rules, namely, grounds that NLH considered sufficient to raise a doubt as to the correctness of the Board's decision. The Applicant cited six specific issues in relation to its grounds for review. NLH alleged, in relation to issue 5, new facts which had arisen since the hearing, as provided under paragraph 24(1)(c) of the Rules.

Upon receipt of the Application, the Board sought the views of interested parties on the question of whether a review should be undertaken. Submissions were received from Hydro-Québec, le Procureur général du Québec, Churchill Falls (Labrador) Corporation ("CFL Co") and Ontario Hydro. NLH filed a Reply dated 10 May 1984. The Board is of the view that it was not necessary to hear oral submissions in considering this Application.

THE BOARD'S DECISION AND REASONS FOR DECISION

Section 17(1) of the Act provides that, subject to subsection (2), the Board may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it or may rehear any application before deciding it. Applications under this section are governed by section 24 of the Rules. The Board has developed certain practices and principles in dealing with applications for review and among these is a recognition that the power to review is a discretionary and unusual power which, in the Board's view, should be exercised sparingly. The onus is always on the Applicant to satisfy the Board that a prima facie case for review exists in the particular circumstances of any case.

After having carefully considered the arguments set out in NLH's Application, the arguments contained in submissions received from parties of record, and the arguments set out in NLH's Reply, the Board has concluded that a sufficient case has not been made to justify a review of its January 1984 Decision. The following are the Board's Reasons for Decision with respect to each of the six specific issues cited by NLH as grounds for review:

Issue 1 - In issue 1 of the Application, NLH submitted that the proper exercise of the Board's discretion pursuant to section 83(a) of the Act requires the Board, prior to issuing an export licence, to ensure that a meaningful attempt has been made by the proposed exporter to work out a satisfactory supply arrangement with a Canadian utility that has a requirement for the energy proposed for export. NLH submitted that the Board did not properly exercise its discretion in this case, but rather that it exercised its discretion in a manner that was inconsistent with the principles followed by the Board in dealing with other applications for the export of energy..

Section 83 of the Act provides that upon an application for a licence, the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant and, without limiting the generality of the foregoing, that the Board shall "satisfy itself that the quantity of ... power to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada ... ". The Act does not set out how the Board must or should satisfy itself in this regard.

The record of the hearing indicates that there was evidence before the Board on the matter of the capacity and capability of the Hydro-Québec system, Hydro-Québec's loads and the excess power and energy available from that system. In determining the amount of power and energy available for export, the Board took into consideration the evidence and representations of NLH and acknowledged that Newfoundland's forecast load might constitute a reasonably foreseeable Canadian requirement that could be supplied by Hydro-Québec (Reasons for Decision, page 30).

In the case of the sale of 111 000 GW.h of interruptible energy under the Energy Contract covered by Licence EL-151, the Board found that even if Newfoundland's possible energy purchases between 1989 and 2005 from Hydro-Québec were subtracted from the amount of excess power and energy, the proposed export would still be surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements and, therefore, available for export (Reasons for Decision, pages 30 and 31).

With respect to the interruptible exports under Licences EL-152 and EL-153, the Board, after considering all the evidence before it, satisfied itself that the power and energy proposed for export was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements. These licences contain a condition providing that the exports must be interrupted under certain circumstances to meet Canadian loads and this affords additional protection to Canadian requirements (Reasons for Decision, page 31).

With respect to the short-term firm exports under Licences EL-154 and EL-155, the Reasons for Decision (pages 32 and 33) clearly indicate that in issuing licences for the periods 1984 to 1988 and 1984 to 1992, periods significantly shorter than those requested by

Hydro-Québec, the Board took into consideration the availability of power and the possible requirements of Newfoundland. The Board concluded that licences for the terms authorized would not compromise Newfoundland's position with respect to possible negotiations for supply arrangements with Hydro-Québec in view of the fact that NLH could not be in a position to purchase substantial quantities of firm power and energy from Hydro-Québec until 1989 (Reasons for Decision, pages 32 and 33).

NLH argued that the Board exercised its discretion in an inconsistent manner particularly in the determination of "relevant considerations" within the meaning of section 83 or in the establishment of guidelines as to how the licensing process ought to be administered in the national interest. In this regard, reference was made to the Board's decision on an application by Ocelot Industries Limited for a gas export licence. The Board is of the view that the circumstances surrounding the Ocelot case including the contractual and pricing arrangements can be distinguished from the circumstances surrounding Hydro-Québec's application for licences for the export of electricity. In addition, the Board is not bound by its previous decisions and must, on the basis of the evidence before it, decide each case on its own merits.

For all of the above reasons, the Board is of the opinion that NLH has not made a prima facie case for review on the basis of the arguments raised in respect of issue 1.

Issue 2 - The second issue argued by NLH relates to the requirement in certain of the licences that Hydro-Québec offer the power and energy proposed for export to only those utilities that are "directly interconnected", as opposed to those utilities that are "economically accessible", this being a criterion used by the Board in past export licences. NLH argued that this constitutes an error in the interpretation and application of section 83(a) of the Act insofar as the question of due allowance for reasonably foreseeable Canadian requirements is concerned and that the Board erred in its interpretation and application of its previously established policy.

As noted above, section 83(a) of the Act does not specify the manner in which the Board must satisfy itself that the power and energy proposed for export is surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements. The Reasons for Decision clearly show that, on the basis of the record of the proceedings, the Board found that for the licence periods granted, the power and energy proposed for export was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements, including the possible loads of Newfoundland. While there is no specific requirement in the Act that a licence contain conditions requiring the offer of power and energy to Canadian utilities prior to export, the Board, pursuant to section 82 of the Act, imposed specific terms and conditions that it deemed appropriate in the circumstances of the present case. Under these terms and conditions, Hydro-Québec is required, prior to export, to offer power and energy to CFL Co, a directly interconnected utility, pursuant to Licences EL-151, EL-154 and EL-155. In addition,

exports could be interrupted by CFL Co under certain conditions pursuant to Licences EL-151, EL-152 and EL-153. The record of the hearing clearly shows that CFL Co would be willing to accommodate the transfer of electricity from the Hydro-Québec system to the NLH system (Transcript volume 10, page 1042). Accordingly, any requirements that NLH might have for the power and energy proposed for export or being exported could be accommodated through CFL CO.

For these reasons and for the reasons set forth in respect of issue 1, the Board is of the opinion that NLH has not made a prima facie case for review on the grounds that the Board erred in its interpretation and application of section 83(a) or that it acted unfairly.

Issue 3 - The third issue relates to the wording of condition 11(b) of Licence EL-151 which provides that the Licensee shall not export energy under the licence whenever and to whatever extent such energy is required to supply any firm load of a Canadian electrical utility directly interconnected with the Licensee's system which lacks generating capacity to meet such firm load. NLH argued that even if it were to become directly interconnected during the term of the licences, its firm load requirements would not receive priority over exports unless the situation were such that it lacked generating capacity to meet such loads.

The purpose of this licence condition is to provide for interruption of exports when a Canadian utility, in an emergency situation, lacks the capacity to meet its own firm loads and must, therefore, purchase from a neighbouring utility. Condition 9(a) of Licence EL-151 is intended to provide an opportunity, in non-emergency situations, for directly interconnected utilities to purchase the power and energy proposed for export . Any requirement that NLH might have for the power and energy proposed for export could be accommodated by the annual offer of such power and energy to CFL Co. Accordingly, the Board is of the view that NLH has not made a prima facie case for review on the basis of the arguments set forth with respect to Issue 3.

Issue 4 - The fourth issue raised by NLH relates to the method used by the Board in assessing the quantities of power and energy to be exported by Hydro-Québec under the Energy Contract (Licence EL-151). In particular, NLH submitted that the Board utilized a total sum calculation of the Applicant's energy availability over the eighteen-year term and disregarded or did not address the extent to which the Applicant may have adequate surpluses during each year of the proposed licence term.

Based on the record of the proceedings and the Reasons for Decision, the Board is of the view that it has complied with the requirements of section 83(a). The record of the proceedings shows that Hydro-Québec filed estimates of monthly surplus power and energy for each year of the proposed licence term as required by the Part VI Regulations. These estimates were used by the Board in preparing the table on a yearly basis shown on Appendix VIII of the

Reasons for Decision. In referring to Appendix VIII, the Board indicated at pages 30 and 31 of its Reasons that it was satisfied that the proposed export of 111 000 GW.h over the period 1984 to 2003 was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements, including the possible requirements of Newfoundland. The possible requirements of Newfoundland were based on the evidence provided by NLH.

In addition to considering the total amount of surplus that would be available for export over the proposed licence term, the Board considered the amount of power and energy that would be surplus on an annual basis, as indicated by the figures in Appendix VIII. While these figures, taking into account the possible requirements of Newfoundland, do not demonstrate on their face that the annual amount of up to 11 000 GW.h would be available in each year commencing 1997, it should be noted that:

(a) By condition 9 of Licence EL-151, Hydro-Québec is required, before offering the Contract Energy to the Power Authority of the State of New York, to offer for sale the energy proposed for export for the coming Contract Year to each Canadian electrical utility directly interconnected with the Hydro-Québec system. The Board imposed this condition to provide additional protection for Canadian requirements in each and every year of the licence term;

(b) the evidence indicated that it was expected that the full target amount of 111 000 GW.h would be delivered by 1997, and

(c) the Board noted in its Reasons for Decision on pages 29 and 31 that additional energy would normally be available to Hydro-Québec over and above the amounts included in the excess figures shown in Appendix VIII, so additional amounts of energy would be available for storage and could also be used to satisfy additional markets if they were to develop.

On the basis of the foregoing, the Board is of the opinion that NLH has not made a prima facie case for review on the basis of the arguments raised in issue 4.

Issue 5 - The fifth issue raised by NLH refers to the decision of the Board to issue licences to Hydro-Québec for the export of firm power and energy (Licences EL-154 and EL-155) in the absence of any signed contracts. NLH maintained that the Board's power to issue licences is subject to the Regulations and it pointed out that section 6(2)(g) of the Part VI Regulations requires an Applicant for an export licence to provide a copy of contracts covering the proposed exportation of power as part of its application. NLH contended that the Board erred in law in granting the requested licences, that Hydro-Québec's request for such licences was founded upon a desire to circumvent the specific requirements of the Act for the licensing of energy exports from Canada, and that the Board should consider such requests only upon an application in respect of a specific export as intended by the Act. In setting forth its

arguments with respect to this issue, NLH referred to what it considered to be a "new fact", namely a statement by Hydro-Québec, in a separate application for licences to export power and energy to the New England Power Pool, to the effect that Hydro-Québec is seeking a master licence similar to Licences EL-154 and EL-155 so that it will not be necessary for it to be subject to public hearings for the acquisition of export licences.

There is no specific requirement in section 83 of the Act that the Board, in considering an export licence, have before it signed contracts for the proposed exports. The Part VI Regulations referred to by NLH stipulate that the Applicant shall provide the information set out in the Schedule unless otherwise authorized by the Board. While the Board did not specifically require Hydro-Québec to provide written contracts for these proposed exports, the record of the proceedings indicates that there was evidence before the Board to demonstrate that the power and energy proposed for export under the licences in question was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements, evidence respecting the market for the proposed power and energy, evidence with respect to the type of contract which might be entered into under any licence which might be granted for the export of short-term firm power and energy, the possible term of such contracts, and the minimum price which would be charged for any power and energy exported under these licences. On the basis of this evidence, the Board satisfied itself that the requirements of section 83 of the Act had been met and indicated that it was prepared to issue two licences. The licences authorize the export of power and energy only until 1988 and 1992, terms significantly less than those requested by Hydro-Québec.

Licences EL-154 and EL-155 contain conditions requiring that individual blocks of power and energy proposed for export be offered to directly interconnected Canadian utilities prior to being committed for export and that proposed export contracts be submitted to the Board for approval (condition 9 of Licence EL-154 and condition 7 of Licence EL-155). The requirement of a prior offer will ensure that Canadian utilities are aware of proposed export contracts and have an opportunity to purchase the power if desired. The requirement that proposed export agreements be submitted for approval was intended as a mechanism whereby the Board could ensure that any future contracts do, in fact, meet the criteria employed by the Board in satisfying itself that the licences should be issued. It would, of course, be open to interested parties to raise concerns they might have in respect of any specific contract, and the Board would consider these in the manner deemed appropriate in the circumstances. This might include a public hearing to examine the proposed contract in the context of the licence conditions imposed by the Board.

The Board is of the view that NLH has not made a prima facie case for review on the basis of the arguments set forth with respect to issue 5.

Issue 6 - This issue relates to the argument that insufficient allowance has been made for Canadian requirements in that certain of the conditions of Licences EL-154, EL-155, and EL-151 allow Canadian utilities only fifteen days to assess whether they would be interested in the power and energy proposed for export. In addition, NLH maintained that under Licence EL-151 Canadian utilities are not given the opportunity to acquire all or any portion of the energy for longer periods than those proposed in the Energy Contract and that, therefore, this is another instance where due allowance has not been made for future Canadian requirements.

The 15-day period referred to in the licences was derived from a procedure suggested by Ontario Hydro, a utility well experienced in interprovincial electrical transactions, and accepted by Hydro-Québec with respect to energy intended for export under the Energy Contract. The record of the proceedings indicates that this procedure was discussed at the hearing in relation to the Energy Contract.

In issuing the licences in question, the Board was satisfied that the power and energy proposed for export under each of the licences was surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements. As pointed out in the Board's Reasons for Decision on issue 1, there is no requirement in the Act that the power and energy be offered to anyone prior to export. In the circumstances of this case, however, the Board was of the view that such an offer would provide additional protection for Canadian requirements. The purpose of the 15-day procedure was to ensure that utilities would respond to offers in a timely fashion. There is nothing in the licences that would prevent a party receiving an offer from requesting additional time to consider such an offer. For the foregoing reasons and for the reasons given with respect to issue 1, the Board, therefore, is of the opinion that NLH has not made a prima facie case for review on the basis of the arguments set forth in issue 6.

OTHER ISSUES:

In addition to the six issues raised as grounds for review, NLH also raises two other related matters in its Application and Reply.

The first relates to the fact that there are concurrent proceedings in the Federal Court relating to certain of the issues raised in the Application for Review. Hydro-Québec contended in its submission that the Board should not consider the Application for Review until proceedings in the Federal Court of Appeal have been exhausted. NLH submitted that the Act contemplates the concurrent availability of these remedies and that the Board is initially the most appropriate forum in which an interested party ought to seek relief from a decision. The Board agrees with the position taken by NLH on this matter.

The other issue relates to the availability of the remedies sought by NLH. Certain of the requested orders relate clearly to variations pursuant to section 17. There is, however, a question

as to whether the Board has the jurisdiction to rescind its decision to issue licences in the manner requested by NLH in view of the fact that the licences have been approved by the Governor in Council. In light of the Board's decision on NLH's application, it is not necessary to deal with this issue.

CONCLUSION

For the reasons stated in the previous sections, the Board is of the opinion that NLH has not made a prima facie case for review of the January 1984 decision authorizing the export of power and energy by Hydro Québec. Accordingly, the Application is dismissed.

C. Geoffrey Edge,
Chairman

R.F. Brooks,
Vice-Chairman

L.M. Thur,
Associate Vice-Chairman

J.R. Jenkins,
Member

J.R. Hardie,
Member

J.L. Trudel,
Member

R.B. Horner,
Member

A.B. Gilmour,
Member

W.G. Stewart,
Member

NOTE: Prior to joining the Board, Mr. A.D. Hunt was a Director of the Lower Churchill Development Corporation, in which NLH holds a 51% equity interest. Because of that previous involvement, Mr. Hunt, Associate Vice-Chairman of the Board, did not participate in consideration of this Application.

Mr. J. Farmer, Associate Vice-Chairman, was absent from Ottawa when this matter was before the Board.

CANADA

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
MOTIFS DE DÉCISION

RELATIVE À une requête pour l'obtention d'un réexamen aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie

de

Newfoundland and Labrador Hydro

Juin 1984

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

MOTIFS DE DÉCISION

RELATIVE À une requête de la Newfoundland and Labrador Hydro, aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, pour l'obtention d'un réexamen de la décision en date de janvier 1984 se rapportant à une requête de l'Hydro-Québec pour l'obtention de licences d'exportation de puissance et d'énergie électriques à l'État de New York.

CONSIDÉRÉ par l'Office à Ottawa (Ontario) au cours de ses réunions du 28 mai 1984 et du 11 juin 1984.

ANTÉCÉDENTS

En septembre, octobre et novembre 1983, l'Office national de l'énergie (ci-après appelé "l'Office") a tenu une audience publique pour examiner la requête de l'Hydro-Québec, en date du 1er décembre 1982, déposée aux termes de la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie (ci-après appelée "la Loi"), pour l'obtention de licences afin d'exporter de la puissance et de l'énergie à l'État de New York (ordonnance de l'Office nº EH-1-83). Dans les motifs de décision publiés en janvier 1984, l'Office, étant convaincu que la puissance et l'énergie devant être exportées constituaient un excédent par rapport aux besoins canadiens raisonnablement prévisibles, et que les prix devant être exigés étaient justes et raisonnables en rapport avec l'intérêt public, et, ayant tenu compte de toutes les autres considérations qui lui semblaient pertinentes, l'Office a indiqué qu'il était prêt à délivrer six licences à l'Hydro-Québec. Les licences nº EL-151, EL-152, EL-153, EL-154, EL-155 et EL-156 ont été délivrées par l'Office le 17 janvier 1984, et approuvées par le gouverneur en conseil le 5 avril 1984, par le décret C.P. 1984-1130.

REQUÊTE POUR L'OBTENTION D'UN RÉEXAMEN

Le 5 avril 1984, la Newfoundland and Labrador Hydro ("NLH") a déposé une requête ("la requête"), aux termes de l'article 17 de la Loi et de l'article 24 des règles de pratique et de procédures de l'Office national de l'énergie ("les règles") en vue du réexamen de la décision de l'Office en date de janvier 1984. La requête était principalement fondée sur l'alinéa 24(1)a) des règles, c'est-à-dire qu'il constituerait des motifs que la NLH considérait suffisants pour lui permettre de douter de la justesse de la décision de l'Office. La requérante a énuméré six questions particulières pour étayer sa demande de réexamen. En rapport avec le point 5, la NLH a allégué de nouveaux faits qui ont vu le jour depuis l'audience et comme prévu par l'alinéa 24(1)c) des règles.

Dès réception de la requête, l'Office a cherché à obtenir les points de vue des parties intéressées sur la question de savoir si un réexamen devait être entrepris. Des mémoires ont été reçus de l'Hydro-Québec, du procureur général du Québec, de la Churchill Falls (Labrador) Corporation ("CFL Co") et de l'Ontario Hydro. La NLH a déposé une réponse en date du 10 mai 1984. L'Office est d'opinion qu'il n'était pas nécessaire d'entendre des dépositions verbales dans l'examen de la requête.

DÉCISION ET MOTIFS DE DÉCISION DE L'OFFICE

L'article 17(1) de la Loi prévoit que, sous réserve du paragraphe 2, l'Office peut réviser, rescinder, changer ou modifier toute ordonnance ou décision par lui rendue, ou peut procéder à une nouvelle audience d'une requête avant d'en décider. Les requêtes déposées aux termes de cet article relèvent de l'article 24 des règles. L'Office a mis au point certains principes et pratiques pour traiter des requêtes de réexamen, entre autres, la reconnaissance du fait que le pouvoir de réexamen est un pouvoir discrétionnaire et inhabituel qui, selon le point de vue de l'Office, ne devrait être exercé que très parcimonieusement. Il incombe toujours à la requérante de satisfaire l'Office qu'une justification de réexamen existe dans les circonstances particulières de toute affaire.

Après avoir soigneusement examiné la requête de la NLH, les mémoires reçus des parties inscrites et les plaidoiries exposées dans la réponse de la NLH, l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen de sa décision de janvier 1984 n'a pas démontrée par la NLH. Ce qui suit, représente les motifs de décision en ce qui concerne chacune des six questions particulières citées par la LNH comme motifs de réexamen:

Première question - Dans la première question de la requête, la NLH a allégué que l'exercice pertinent de la discrétion de l'Office, aux termes du paragraphe 83(a) de la Loi, exige que l'Office, avant de délivrer toute licence d'exportation, s'assure que l'exportateur proposé ait fait des efforts substantiels aux fins d'établir une entente de fourniture satisfaisante avec un service public canadien qui a un besoin de l'énergie proposée pour exportation. La NLH a allégué que l'Office n'avait pas exercé de façon appropriée son pouvoir discrétionnaire dans cette affaire, mais qu'il avait plutôt exercé sa discrétion de façon incompatible aux principes suivis par l'Office dans le traitement des autres requêtes d'exportation d'énergie.

L'article 83 de la Loi prévoit que lorsqu'une demande de licences lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment "s'assurer que la quantité de ... puissance à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada ...". La Loi ne précise pas comment l'Office doit s'y prendre pour être convaincu de ce point.

Le dossier de l'audience indique qu'une preuve a été déposée auprès de l'Office sur la question de la capacité et de l'aptitude du réseau de l'Hydro-Québec, des charges de l'Hydro-Québec et de l'excédent de puissance et d'énergie disponible de ce réseau. Dans sa détermination des quantités de puissance et d'énergie disponibles pour l'exportation, l'Office a tenu compte de la preuve et de l'exposé des faits de la NLH et a reconnu que la prévision de la charge de Terre-Neuve pourrait constituer un besoin d'utilisation canadien raisonnablement prévisible que pourrait combler l'Hydro-Québec (Motifs de décision page 30).

Dans le cas de la vente de 111 000 GW.h d'énergie interruptible aux termes du contrat d'énergie couvert par la licence n^{o} EL-151, l'Office a trouvé que même si les achats possibles d'énergie de l'Hydro-Québec par Terre-Neuve entre 1989 et 2003 étaient déduits de la quantité de puissance et d'énergie excédentaires, l'exportation proposée constituerait encore un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada et serait par conséquent disponible pour exportation (Motifs de décision, pages 30 et 31).

En ce qui concerne les exportations interruptibles en vertu des licences nº EL-152 et EL-153, l'Office, après avoir examiné toute la preuve déposée, est convaincu que la puissance et l'énergie proposées pour exportation constituent un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. Ces licences contiennent une modalité prévoyant que les exportations doivent être interrompues dans certaines circonstances lorsque les charges canadiennes l'exigent; ceci assure une protection supplémentaire aux besoins d'utilisation au Canada (Motifs de décision page 31).

En ce qui concerne les exportations garanties à court terme, en vertu des licences EL-154 et EL-155, les Motifs de décision (pages 32 et 33) indiquent clairement qu'en délivrant des licences pour les périodes de 1984 à 1988 et de 1984 à 1992, soit des périodes beaucoup plus courtes que celles demandées par Hydro-Québec, l'Office a pris en considération la disponibilité de puissance et les besoins possibles de Terre-Neuve. L'Office a conclu que les licences pour les périodes autorisées ne compromettraient pas la position de Terre-Neuve vis-à-vis d'éventuelles négociations en vue de la conclusion d'une entente d'approvisionnement avec Hydro-Québec, étant donné que la NLH ne serait pas capable d'acheter des quantités importantes de puissance et d'énergie garanties de l'Hydro-Québec avant 1989 (Motifs de décision, pages 32 et 33).

La NLH a allégué que l'Office a exercé ce pouvoir de discrétion de façon incompatible, en particulier en ce qui concerne la détermination de "considérations pertinentes" selon le sens de l'article 83 ou dans l'établissement de directives sur la façon selon laquelle le processus d'octroi de licences devrait être administré dans l'intérêt national. À cet égard, on a fait mention de la décision de l'Office relative à une requête d'Ocelot Industries Limited pour l'obtention d'une licence d'exportation de gaz. L'Office est convaincu que les circonstances entourant l'affaire Ocelot, y compris les dispositions de contrat et d'établissement de prix, peuvent être distinguées des circonstances entourant la requête de l'Hydro-Québec pour l'obtention de licences d'exportation d'électricité. De plus, l'Office n'est pas lié à ses décisions antérieures et il doit, compte tenu de la preuve déposée auprès de lui, décider de chaque cas sur son propre mérite.

Pour toutes les raisons ci-dessus, l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la première question.

Deuxième question - La deuxième question soulevée par NLH se rapporte à l'exigence contenue dans certaines des licences selon laquelle l'Hydro-Québec offre seulement aux services publics qui lui sont

"directement interconnectés", la puissance et l'énergie proposées pour l'exportation par opposition aux services publics qui sont "économiquement accessibles", ce qui constitue un critère utilisé par l'Office dans les licences d'exportation antérieures. La NLH a allégué que ceci constituait une erreur dans l'interprétation et l'application de l'alinéa 83(a) de la Loi, tout au moins en ce qui concerne la question de déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada et que l'Office a commis une erreur dans l'interprétation et l'application de la politique qu'il avait établie auparavant.

Comme il est précisé ci-dessus, le paragraphe 83(a) de la Loi ne précise pas la façon selon laquelle l'Office doit être convaincu de ce que la puissance et l'énergie proposées pour l'exportation constituent un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. Les Motifs de décision indiquent clairement que, en raison de la preuve présentée, l'Office était d'avis que dans le cas des durées des licences autorisées, la puissance et l'énergie proposées pour l'exportation constituaient un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, y compris les charges possibles de Terre-Neuve. Bien qu'il n'y ait aucune disposition particulière dans la Loi voulant qu'une licence contienne des modalités exigeant l'offre de puissance et d'énergie aux services publics avant exportation, l'Office, aux termes de l'article 82 de la Loi, a imposé des modalités particulières qui lui semblaient appropriées dans les circonstances actuelles. En vertu de ces modalités, l'Hydro-Québec doit, avant l'exportation, offrir de la puissance et de l'énergie à la CFL Co, service public directement interconnecté à l'Hydro-Québec, conformément aux licences n^{o} EL-151, EL-154 et EL-155. En outre, la CFL Co. pourrait interrompre les exportations en vertu de certaines modalités aux termes des licences n^{o} EL-151, EL-152 et EL-153. Le compte rendu de l'audience montre clairement que la CFL Co serait prête à accommoder le transfert d'électricité du réseau de l'Hydro-Québec à celui de la NLH (volume 10 des comptes rendus, page 1042). Par conséquent, tout besoin d'utilisation que la NLH pourrait avoir en ce qui concerne la puissance et l'énergie proposée pour l'exportation ou étant exportées pourrait être accommodé par la CFL Co.

Pour ces motifs et pour les motifs présentés en ce qui concerne la première question, l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la deuxième question.

Troisième question - La troisième question se rapporte au libellé de la modalité 11(b) de la licence EL-151 qui prévoit que la détentrice de

licences n'exportera pas de l'énergie aux termes de la licence chaque fois et dans toute mesure où une telle énergie est requise pour approvisionner toute charge garantie d'un service public d'électricité au Canada directement interconnecté avec le réseau de la détentrice de licence et qui ne dispose pas de la capacité de production pour satisfaire une telle charge garantie. La NLH a allégué que même que si elle allait être directement interconnectée au cours de la période des licences, ses besoins d'utilisation de charge garantie n'auraient pas priorité par rapport aux exportations à moins qu'elle ne se trouve dans la situation où elle aurait un manque évident de capacité de production pour satisfaire de telles charges.

Le but de cette modalité de licence est d'assurer des interruptions d'exportation chaque fois qu'un service public canadien, dans une situation d'urgence, ne dispose pas de la capacité pour satisfaire ses propres charges garanties et doit par conséquent faire des achats auprès d'un service public voisin. La modalité 9(a) de la licence n^{O} E1-151 est prévue pour assurer que les services publics directement interconnectés aient l'occasion, dans des cas qui ne sont pas urgents, d'acheter la puissance et l'énergie proposées pour exportation. Tout besoin d'utilisation que la NLH pourrait avoir pour la puissance et l'énergie proposées pour l'exportation pourrait être accommodé par l'offre annuelle de ces puissance et énergie à la CFL Co. Par conséquent, l'Office est convaincu qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la troisième question.

Quatrième question - La quatrième question soulevée par la NLH se rapporte à la méthode utilisée par l'Office dans l'évaluation des quantités de puissance et d'énergie à exporter par Hydro-Québec aux termes du contrat d'énergie (licence n^{O} EL-151). En particulier, la NLH a allégué que l'Office a utilisé un calcul de somme globale de la disponibilité d'énergie de la requérante sur une période de 18 ans et a écarté ou n'a pas pris en considération jusqu'à quel point la requérante pourrait disposer d'excédents suffisants au cours de chaque année de la période de la licence proposée.

En se fondant sur le compte rendu des délibérations et les Motifs de décision, l'Office est convaincu qu'il s'est conformé aux dispositions du paragraphe 83(a). Le compte rendu des délibérations montre que l'Hydro-Québec a déposé des prévisions de l'excédent mensuel de puissance et d'énergie pour chaque année de la période de la licence proposée, comme l'exige le règlement (partie VI). L'Office a utilisé ces prévisions dans l'établissement du tableau annuel indiqué à l'annexe VIII des Motifs de décision. En ce qui concerne l'annexe VIII, l'Office a indiqué aux pages 30 et 31 de ses Motifs de décision qu'il était convaincu que l'exportation proposée de 111 000 GW.h de

1984 à 2003 constitue un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, y compris les besoins d'utilisation possibles de Terre-Neuve. Les besoins d'utilisation possibles de Terre-Neuve étaient fondés sur la preuve produite par la NLH.

En plus de prendre en considération la quantité globale d'excédents qui pourraient être disponibles pour exportation au cours de la période de la licence proposée, l'Office a examiné la quantité de puissance et d'énergie qui pourrait constituer un excédent annuel, comme l'indiquent les chiffres à l'annexe VIII. Bien que ces chiffres, tenant compte des besoins d'utilisation possible de Terre-Neuve, ne démontrent pas par eux-mêmes que la quantité annuelle pouvant aller jusqu'à 11 000 GW.h serait disponible chaque année à compter de 1997, il faudrait noter que:

a) en vertu de la modalité 9 de la licence n^{O} EL-151, l'Hydro-Québec doit, avant d'offrir l'Énergie contractuelle à la Power Authority of the State of New York, offrir pour la vente l'énergie proposée pour exportation au cours de l'année contractuelle à venir, à chaque service public d'électricité du Canada directement interconnecté au réseau de l'Hydro-Québec. L'Office a imposé cette modalité afin d'assurer une protection supplémentaire aux besoins d'utilisation au Canada au cours de chaque année, sans exception, de la période couverte par la licence;

b) la preuve a indiqué que l'on prévoyait que la quantité cible totale de 11 000 GW.h pourrait être livrée en 1997, et

c) l'Office a noté dans ses Motifs de décision, aux pages 29 et 31, que l'énergie supplémentaire serait normalement disponible à l'Hydro-Québec en sus des quantités comprises dans les chiffres d'énergie excédentaire donnés à l'annexe VIII, de telle sorte que des quantités supplémentaires d'énergie pourraient être emmagasinées et pourraient aussi servir à satisfaire de nouveaux marchés si ces derniers voyaient le jour.

Sur la base de ce qui précède l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la quatrième question.

Cinquième question - La cinquième question soulevée par la NLH se rapporte à la décision de l'Office visant la délivrance de licences à l'Hydro-Québec pour l'exportation de puissance et d'énergie garanties (licences n^{O} EL-154 et EL-155) en l'absence de tout contrat signé. La NLH a allégué que le pouvoir de l'Office

s'exerce sous réserve des règlements et a souligné que l'alinéa 6(2)g) du règlement sur l'Office national de l'énergie (partie VI) exige qu'une requérante de licence d'exportation doit fournir une copie des contrats couvrant l'exportation de puissance proposée dans le cadre de sa requête. La NLH a allégué que l'Office a commis une erreur de droit en autorisant les licences demandées et que la demande de l'Hydro-Québec pour l'obtention de telles licences était fondée sur un désir de contourner les exigences particulières de la Loi pour l'octroi de licences d'exportation d'énergie à partir du Canada et que l'Office devrait seulement prendre en considération de telles requêtes dans le cas d'une exportation particulière comme le prévoit la Loi. En présentant ces faits en ce qui concerne cette question, la NLH a fait mention de ce qu'elle considérait comme étant un "nouveau fait", notamment une déclaration de l'Hydro-Québec, dans une requête distincte pour l'obtention de licences d'exportation de puissance et d'énergie à la New England Power Pool, dans le sens que l'Hydro-Québec cherche à obtenir une licence maîtresse similaire aux licences nº EL-154 et EL-155 pour qu'il ne lui soit plus nécessaire de passer par des audiences publiques pour l'obtention de licences d'exportation.

L'article 83 de la Loi ne contient aucune modalité particulière prévoyant que l'Office, dans son examen d'une requête de licences d'exportation, exige le dépôt auprès de lui de contrats signés pour les exportations proposées. Le règlement (Partie VI) mentionné par la NLH précise que la requérante doit fournir les renseignements décrits à l'annexe sauf autorisation contraire de l'Office. Bien que l'Office n'ait pas exigé de façon spécifique que l'Hydro-Québec lui fournisse les copies des contrats en ce qui concerne les exportations proposées, le dossier indique qu'une preuve a été déposée auprès de l'Office pour démontrer que la puissance et l'énergie proposées pour exportation aux termes des licences en question constituaient un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada; le dossier contient de plus une preuve relative aux marchés de la puissance et de l'énergie proposées, une preuve relative au genre de contrat qui pourrait être conclu en vertu de toute licence qui pourrait être accordée pour l'exportation de puissance et d'énergie garanties à court terme, à la période possible de tel contrat et au prix minimal qui pourrait être exigé pour toutes puissance et énergie exportées en vertu de ces licences. En se fondant sur cette preuve, l'Office s'est assuré que les dispositions de l'article 83 de la Loi étaient satisfaites et il a indiqué qu'il était prêt à délivrer deux licences. Ces licences autorisent l'exportation de puissance et d'énergie jusqu'en 1988 et 1992 seulement, ce qui constitue des périodes beaucoup moins longues que celles que demande l'Hydro-Québec.

Les licences nº EL-154 et EL-155 contiennent des modalités exigeant que les blocs individuels de puissance et d'énergie proposés pour exportation soient offerts aux services publics canadiens directement interconnectés avant d'être engagés pour l'exportation et que les contrats d'exportation proposés soient déposés auprès de l'Office avant d'être approuvés (modalité 9 de la licence nº EL-154 et modalité 7 de la licence nº EL-155). La modalité portant sur une offre préalable assurera que les services publics du Canada seront avertis des contrats d'exportation proposés et auront l'occasion d'acheter cette puissance s'ils le désirent. L'exigence selon laquelle les ententes d'exportation proposées soient déposées pour approbation a été prévue à titre de mécanisme selon lequel l'Office pourrait s'assurer que tous les futurs contrats satisferont, en fait, aux critères employés par l'Office pour être convaincu que des licences devraient être délivrées. Bien sûr, il incomberait aux parties intéressées de faire part des inquiétudes qu'elles pourraient avoir en ce qui concerne tout contrat particulier, et l'Office les prendra en considération de la façon qui lui semble la plus appropriée dans ces circonstances. Ceci pourrait inclure une audience publique pour examiner les contrats proposés dans le contexte des modalités de licence imposées par l'Office.

L'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la cinquième question.

Sixième question - Cette question se rapporte à l'exposé des faits selon lequel on n'a pas suffisamment tenu compte des besoins d'utilisation canadiens en ce que certaines modalités des licences nº El-154, EL-155 et EL-151 accordent seulement quinze jours aux services publics canadiens pour évaluer s'ils seraient intéressés par la puissance et l'énergie proposées pour l'exportation. En outre, la NLH a prétendu qu'aux termes de la licence nº EL-151, les services publics canadiens n'ont pas l'occasion d'acquérir toute l'énergie ou une partie de celle-ci pour des périodes plus longues que celles proposées dans le contrat d'énergie et que par conséquent, ceci représente un autre cas où on n'a pas suffisamment tenu compte des besoins d'utilisation futurs au Canada.

La période de 15 jours dont il est fait mention dans les licences a été dérivée d'une prodécure suggérée par l'Ontario Hydro, un service public bien expérimenté en ce qui concerne les transactions interproviciales en matière d'électricité et elle a été acceptée par l'Hydro-Québec en ce qui concerne l'énergie prévue pour l'exportation aux termes du contrat d'énergie. Le dossier indique que cette procédure a fait l'objet de discussions à l'audience dans le cadre du contrat d'énergie.

En délivrant les licences en question, l'Office était convaincu que la puissance et l'énergie proposées pour exportation aux termes de chacune des licences constituaient un excédent par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. Comme on l'a fait remarquer dans les Motifs de décision de l'Office sur la première question, la Loi n'exige pas que la puissance et l'énergie soient offertes à quiconque avant l'exportation. Toutefois, étant donné les circonstances de la présente affaire, l'Office était convaincu qu'une telle offre pourrait assurer une protection supplémentaire aux besoins d'utilisation du Canada. La période de 15 jours avait pour but de s'assurer que les services publics pourraient répondre aux offres de façon opportune. Rien dans les licences n'empêche une partie recevant une offre de demander une période supplémentaire pour examiner une telle offre plus en détail. En vertu des Motifs susmentionnés et des Motifs donnés en ce qui concerne la première question, l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen n'a pas été démontrée par NLH relativement à la sixième question.

AUTRES QUESTIONS:

En supplément aux six questions soulevées comme motifs d'un réexamen, la NLH a aussi soulevé deux autres questions connexes dans sa requête et dans sa réponse.

La première se rapporte au fait qu'il y a des instances concurrentes à la Cour fédérale relatives à certaines des questions soulevées dans la requête de réexamen. Hydro-Québec a allégué dans son mémoire que l'Office ne devrait pas prendre en considération la requête de réexamen avant la clôture des instances déposées auprès de la Cour d'appel fédérale. La NLH a allégué que la Loi tient compte de la disponibilité concurrente de ces recours et, qu'à l'origine, l'Office constitue la tribune appropriée à laquelle une partie intéressée devrait s'adresser pour faire modifier une décision. L'Office est d'accord avec la position de la NLH sur cette question.

L'autre question se rapporte à la disponibilité des recours recherchés par NLH. Certaines des ordonnances demandées se rapportent de façon évidente à des modifications aux termes de l'article 17. Toutefois, il existe la question de la compétence de l'Office de rescinder sa décision de délivrer des licences, de la façon dont le demande la NLH, étant donné que ces licences ont été approuvées par le gouverneur en conseil. À la lumière de la décision de l'Office sur la requête de la NLH, il n'est pas nécessaire de traiter de cette question.

CONCLUSIONS

Étant donné les motifs précisés dans les sections précédentes, l'Office est d'avis qu'une cause prima facie pouvant justifier un réexamen de la décision de janvier 1984 autorisant l'exportation de puissance et d'énergie par l'Hydro-Québec n'a pas été faite. Par conséquent , cette requête est rejetée.

C. Geoffrey Edge
Président

R.F. Brooks
Vice-président

L.M. Thur
Vice-président associé

J.R. Jenkins
Membre

J.R. Hardie
Membre

J.L. Trudel
Membre

R.B. Horner
Membre

A.B. Gilmour
Membre

W.G. Stewart
Membre

NOTA: Avant sa nomination à l'Office, M. A. D. Hunt occupait le poste de directeur à la Lower Churchill Development Corporation dont la NLH détient 51 % des intérêts investis. Étant donné cet état de choses, M. Hunt, Vice-président associé de l'Office, n'a pas participé à l'examen de cette requête.

M. J. Farmer, Vice-président associé, était absent d'Ottawa lorsque cette question a été considérée par l'Office.

POOR

QUALITY

ORIGINAL